

Bernd Parusel

Dr. Bernd Parusel ist Politikwissenschaftler und Senior Researcher beim Schwedischen Institut für Europapolitische Studien (SIEPS) in Stockholm.

Die neue Rückkehrverordnung der EU

Ausgangspunkt und Hintergründe

Im Primärrecht der EU ist in Artikel 79 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt, dass die Union eine „gemeinsame Einwanderungspolitik“ entwickelt. Dazu gehören auch Maßnahmen im Bereich „illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten“. Dementsprechend beschloss die EU 2008 eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

Die jüngste Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die im Wesentlichen seit Juni 2026 gilt, enthält mehrere Elemente, die für die Rückführung von Personen ohne Bleibeberechtigung in der EU relevant sind. Beispielsweise zielen die neuen Vorschriften zum Screening irregulär eingereister Personen und zu Asyl-Grenzverfahren darauf ab, dass Menschen, denen kein Schutz zugesprochen wird, die EU schnell wieder verlassen. Für Personen, die im Grenzverfahren abgelehnt werden, gibt es ein neues „Grenzurückkehrverfahren“.

Im Zuge der GEAS-Reform war auch geplant, die Rückkehrrichtlinie von 2008 zu überarbeiten und zu verschärfen, denn sie galt vielen politischen Entscheidungsträger:innen als nicht konsequent genug. Häufig beklagen sie, dass nur ein geringer Anteil derer, deren Asylanträge abgelehnt werden, tatsächlich die EU verlässt. In einer Mitteilung der EU-Kommission von 2020 heißt es, Migrationsvorschriften seien nur dann glaubwürdig, wenn diejenigen, die kein Aufenthaltsrecht haben, auch tatsächlich rückgeführt würden. Die offenbar als zu niedrig empfundene Rückkehrquote „untergräbt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das gesamte Asyl- und Migrationsmanagementsystem und wirkt als Anreiz für irreguläre Migration.“

Ein Überarbeitungsvorschlag der Kommission von 2018 scheiterte jedoch an Uneinigkeit innerhalb des Europäischen Parlaments. Im März 2025 schlug die Kommission auf Druck der Mitgliedstaaten erneut eine Reform vor, dieses Mal in Form einer Verordnung.¹ Sie betrifft Personen, deren Fälle in normalen Asylverfahren geprüft werden, bei denen die Maximaldauer der Grenzverfahren überschritten wird, oder die aus anderen Gründen keine Aufenthaltserlaubnis haben, etwa weil ihre Visa oder Aufenthaltserlaubnisse abgelaufen sind.

¹ Eine EU-Richtlinie ist ein Rechtsakt, der ein von den Mitgliedstaaten zu erreichendes Ziel festlegt, wobei es Sache der Mitgliedstaaten ist, jeweils eigene Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des Ziels zu erlassen. Eine Verordnung ist ein Rechtsakt, den alle Mitgliedstaaten in vollem Umfang umsetzen müssen. Von Verordnungen wird generell mehr Verbindlichkeit und Einheitlichkeit erwartet.

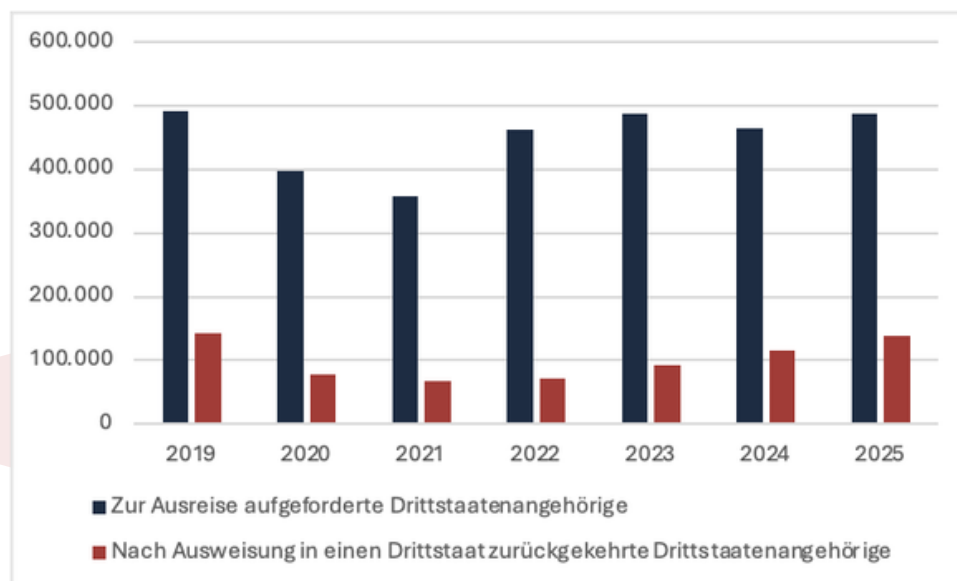
Der Kommissionsvorschlag, sowie Änderungen seitens des Rates und des Europäischen Parlaments im Lauf des Verhandlungsprozesses, enthalten zahlreiche Verschärfungen der bisher geltenden Regeln und schaffen eine rechtliche Grundlage für das umstrittene Konzept von Rückkehrzentren („Return Hubs“) in Drittstaaten. Im Parlament arbeitete die Mitte-Rechts-Fraktion der Europäischen Volkspartei mit den drei Rechtsaußen-Fraktionen (Patrioten für Europa, Europäische Konservative und Reformer sowie Europa der Souveränen Nationen) zusammen. Am 17. Juni 2026 nahm das Parlament einen mit dem Rat ausgehandelten Kompromiss an. Der Rat verabschiedete den Kompromiss am 1. Oktober 2026 mit einer Gegenstimme (Spanien) und einer Enthaltung (Belgien).

Politische Beweggründe und statistische Daten zu Rückkehr

In der politischen Debatte kursieren immer wieder sogenannte „Rückkehrquoten“, und es wird beklagt, dass diese zu niedrig seien. Rückkehrdaten werden EU-weit von Eurostat gesammelt und veröffentlicht. Es gibt Datensätze zu „zur Ausreise aufgeforderten Drittstaatenangehörigen“ sowie zu Drittstaatsangehörigen, die nach Ausreiseaufforderung tatsächlich ausgereist sind. Zwischen den jeweiligen Größenordnungen klafft eine Lücke. Laut aktuellen Daten von Eurostat erhielten beispielsweise im ersten Quartal 2026 insgesamt 108.475 Personen eine Rückkehrentscheidung.

Im gleichen Zeitraum wurden 34.550 Personen, die eine Ausreiseanordnung hatten, in ein Drittland zurückgeschickt. Streng genommen kann aus diesen Daten keine Rückkehrquote berechnet werden, da die Datensätze nicht miteinander verbunden sind. Eine Person kann beispielsweise in einem Jahr eine Rückkehrentscheidung bekommen, aber erst im nächsten Jahr oder später tatsächlich ausreisen. Außerdem verlassen Menschen die EU, ohne dass die Behörden davon Kenntnis erlangen. Wieder andere erhalten eine Rückkehranordnung, bekommen aber später dennoch ein Aufenthaltsrecht, beispielsweise aus humanitären Gründen. Rückkehrraten zu kalkulieren ist allenfalls dann sinnvoll, wenn die vorliegenden Daten über mehrjährige Zeiträume hinweg betrachtet werden (siehe Grafik), bleiben aber auch dann bestenfalls ein grober Indikator.

Grafik: Von den EU-Staaten zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatenangehörige und auf Basis einer Ausreiseaufforderung tatsächlich in einen Drittstaat zurückgekehrte Drittstaatenangehörige, 2019-2025.



Quellen: Eurostat, Zur Ausreise aufgeforderte Drittstaatenangehörige - Jährliche Daten (gerundet), Datencode: migr_eiord, letzte Aktualisierung: 05/08/2026, 23:00; Eurostat, Nach Ausweisung zurückgekehrte Drittstaatenangehörige - Jährliche Daten (gerundet), Datencode: migr_eirtn, letzte Aktualisierung: 05/08/2026, 23:00.

Dafür, dass abgelehnte Asylsuchende und andere Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht häufig nicht zurückkehren, gibt es mannigfache Gründe: (a) Gewalt und Konflikte in Herkunftsländern machen Rückkehr unmöglich, (b) fehlende Reisedokumente, (c) Herkunftsländer verweigern die Aufnahme ihrer Staatsangehörigen, (d) fehlende Reiseverbindungen, (e) mangelnde personelle Ressourcen der Mitgliedstaaten, (f) mangelnde Ausreisebereitschaft, etwa weil die Ablehnung von Asylanträgen oder die Nichtverlängerung von Aufenthaltstiteln als ungerecht empfunden wird.

Statistische Daten aus den Mitgliedstaaten suggerieren, dass Rückführungen in Mitgliedstaaten mit geringen Fallzahlen besser funktionieren als in Mitgliedstaaten mit vielen Personen im Rückkehrsystem. Die neue Verordnung der EU entlastet jedoch nicht die Rückkehrstrukturen in den Mitgliedstaaten, indem beispielsweise Drittstaatsangehörigen Alternativen zur Rückkehr angeboten werden oder sich die Rückführungsarbeit auf Personen konzentriert, bei denen Rückkehr tatsächlich möglich scheint. Eher verschließt sie solche Alternativen und setzt stattdessen auf mehr Zwang und eine deutliche Einschränkung der Rechte von Personen ohne Aufenthaltsrecht.

Wesentliche Bestandteile der neuen Rückkehrverordnung

Während die bisher geltende Richtlinie der „freiwilligen“ Rückkehr Vorrang gegenüber der zwangsweisen Rückführung, also der Abschiebung, einräumte, wird in der neuen Verordnung die Abschiebung de facto zum Standard. Zu den Grundpfeilern des neuen Systems gehört:

- die gegenseitige Anerkennung der Rückkehrentscheidungen der Mitgliedstaaten;
- erweiterte und strengere Mitwirkungspflichten für Drittstaatsangehörige, die solchen Entscheidungen unterliegen;
- die Ausweitung der Abschiebungshaft und anderer Zwangsmaßnahmen;
- erschwerte Bedingungen für Rechtsbehelfe gegen Rückkehrentscheidungen;
- erweiterte Ermittlungsbefugnisse für Behörden;
- erweiterte Wiedereinreisesperren;
- die weitere Digitalisierung der Rückführung einschließlich eines ausgeweiteten Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten, mit der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) sowie mit Zielländern der zurückzuführenden Personen; sowie
- verstärkte Unterstützung der Rückführungsbemühungen der Mitgliedstaaten durch Frontex.

Die Verordnung sieht vor, dass die Behörden der Mitgliedstaaten gegen alle „illegal“ in deren Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung erlassen. Dabei wird eine Ausreisefrist von normalerweise höchstens 30 Tagen gesetzt, es kann aber auch festgestellt werden, dass eine Person den Mitgliedstaat unverzüglich verlassen muss. Die Entscheidung kann einen oder mehrere Staaten oder auch gar keinen als Zielstaaten der Rückkehr benennen. Dies dürfte es für die Betroffenen schwerer machen, gegen Rückkehrentscheidungen wirksam zu klagen, da nicht unbedingt klar ist, auf welche Umstände in welchen Staaten sie sich beziehen können, um die Rückkehr anzufechten. Außerdem haben Rechtsbehelfe nicht automatisch eine aufschiebende Wirkung, so dass Rückführungen auch dann stattfinden können, wenn Klageverfahren noch laufen. Rückkehrentscheidungen können sogar auch dann erlassen werden, wenn eine Abschiebung gegen das Non-Refoulement-Gebot verstoßen würde. In dem Fall wird die Abschiebung lediglich ausgesetzt.

Der Kommissionsvorschlag vom März 2025 hatte noch vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat zu jedem Zeitpunkt im Rückkehrverfahren eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären oder anderen Gründen erteilen kann. Die Mitgliedstaaten haben diesen Passus aber aus dem Verordnungstext gestrichen. Für Personen, die einmal eine Rückkehrentscheidung erhalten, soll es offenkundig keine Alternativen mehr geben. Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat und Versuche, dort einen Schutz- oder Aufenthaltsstatus zu erhalten, sollen ebenso ausgeschlossen werden, da eine von einem Mitgliedstaat erlassene Rückkehrentscheidung von den anderen Mitgliedstaaten anerkannt und vollstreckt werden darf, ohne dass diese eine eigene Bewertung des Falls vornehmen müssten. Die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen ist zunächst zwar freiwillig, soll aber später obligatorisch werden.

Die Verordnung sieht außerdem stark erweiterte und strengere Zwangsmaßnahmen vor, etwa bei der Abschiebungshaft. Statt dass wie bisher eine Inhaftierung von bis zu 18 Monaten möglich ist, gilt künftig eine Höchstdauer von 24 Monaten. Diese kann sogar um weitere Zeiträume von sechs Monaten verlängert werden, wenn sich Umstände im Hinblick auf die Durchführbarkeit der Abschiebung verändern. Außerdem kann Haft erneut angeordnet werden, wenn sich die Person in einen anderen Mitgliedstaat begibt. Letztlich besteht damit keine zeitliche Obergrenze mehr. Auch der Katalog der Haftgründe wird erweitert, und die Mitgliedstaaten können weitere Haftgründe im nationalen Recht hinzufügen. Haft kann auch für Familien und unbegleitete Minderjährige angeordnet werden. Zwar ermöglicht die Verordnung auch andere Zwangsmaßnahmen als „Alternativen“ zur Haft, etwa elektronische Überwachung, doch sind diese in Wirklichkeit nicht nur *Alternativen* – sie können auch zusätzlich zur Haft, also davor oder danach, angeordnet werden, und zwar ohne Befristung.

Ferner werden die Mitwirkungspflichten der betroffenen Personen erweitert, und die Mitgliedstaaten können weitreichende „Ermittlungsmaßnahmen“ ergreifen, um die Rückkehr vorzubereiten oder sicherzustellen. So können die Behörden den Aufenthaltsort betroffener Personen oder „andere einschlägige Räumlichkeiten“ durchsuchen, die Bereitstellung biometrischer Daten erzwingen, und persönliche Gegenstände, elektronische Geräte und andere relevante Gegenstände durchsuchen und beschlagnahmen.

Drittstaaten als Return Hubs

Die neue Verordnung erweitert außerdem die Definition von „Rückkehrländern“ und damit die Bandbreite von Ländern, in die Drittstaatsangehörige gegen ihren Willen zurückgeschickt werden können. Dies kann auch ein Staat sein, der nicht der Herkunftsstaat ist, und zu dem die betroffene Person keinerlei Bindung hat. Damit wird die rechtliche Grundlage für sogenannte „Return Hubs“, Rückkehrzentren in Drittstaaten, geschaffen. Sollten Mitgliedstaaten Personen in solche Staaten bringen wollen, ist der Abschluss eines Abkommens oder einer Vereinbarung mit dem jeweiligen Staat erforderlich. Dies ist dann erlaubt, wenn dort internationale Menschenrechtsnormen „im Einklang mit dem Völkerrecht“, einschließlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, eingehalten werden. Abkommen oder Vereinbarungen müssen unter anderem die Modalitäten für die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten und die Bedingungen für ihren Aufenthalt im betreffenden Zielstaat regeln. Nicht zwingend erforderlich sind Regelungen, ob und wie von dort aus die Weiterreise in Herkunfts- oder andere Länder organisiert werden soll. Return Hubs müssen damit keine wirklichen „Hubs“ sein. Offen bleibt im Verordnungstext auch, welche Staaten genau in Frage kommen und wie viele Personen dorthin gebracht werden könnten. Unbegleitete Minderjährige kommen nicht für die Ausreise in Return Hubs in Frage, wohl aber Familien. Inwieweit „Rückkehrzentrum“ oder „Return Hub“ überhaupt zutreffende Begriffe sind, ist fraglich, da die zwangsweise Verbringung von Personen in Staaten, zu denen sie keine Bindungen haben und in denen sie nicht sein wollen, eigentlich keine Rückkehr darstellt, sondern, wie die Rechtswissenschaftlerin Dana Schmalz dargelegt hat, eher eine Entführung.

Bewertung und mögliche Konsequenzen

Die neue Rückkehrverordnung der EU setzt einseitig auf Zwangsmaßnahmen, um das Ziel einer effektiveren Rückkehr ausreisepflichtiger Personen zu erreichen. Sie schafft ein drakonisches System aus Kontrolle, Überwachung und Inhaftierung, aus dem es für die Betroffenen keine Auswege mehr geben soll, und das außerdem aufwendig und kostspielig sein dürfte. Die erweiterten Ermittlungs- und Vollstreckungsmöglichkeiten für Behörden erinnern Kritiker:innen an die weitreichenden Befugnisse der Polizei- und Zollbehörde ICE (Immigration and Customs Enforcement) in den USA.

Konsequenz- oder Kostenanalysen wurden nicht vorgelegt. In Zeiten geringer Asyl- und Zuwanderungszahlen, und damit auch geringer Zahlen von Personen, die die EU verlassen müssen, erscheint es möglich, dass mit dem neuen System höhere Rückkehr- bzw. Ausreisearzahlen erreicht werden. Jedoch bleibt unklar, was mit Personen passieren soll, die trotz Zwangsmaßnahmen nicht abgeschoben werden können, da Spurwechsel, Regularisierungen und andere Flexibilitätskomponenten mit der neuen Verordnung erschwert oder unmöglich gemacht werden.²

Die Verordnung geht an die Grenzen dessen, was nach internationalen und europäischen menschenrechtlichen Vorgaben zulässig ist, oder überschreitet diese Grenzen sogar. Sie wurde angenommen, obwohl zahlreiche Organisationen der Zivilgesellschaft, Menschenrechtsbeauftragte internationaler Organisationen, Think Tanks und Stimmen aus der Wissenschaft eindringlich gewarnt haben. In Folge der Verordnung dürfte es in den Staaten der EU vermehrt zu menschenrechtlichen Notlagen kommen, für die es aufgrund des Zwangscharakters des neuen ausweglosen Systems kaum mehr humane Lösungen gibt.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob die Verordnung nicht deutlich über das hinausgeht, was zum Erreichen des Ziels einer wirksameren Aufenthaltsbeendigung von abgelehnten Asylsuchenden und anderen Personen ohne Aufenthaltsrecht als notwendig und damit als verhältnismäßig betrachtet werden kann. Politisch zeigen die zahlreichen Verschärfungen, aber auch die Art des Zustandekommens der Verordnung, einen zuletzt deutlich gewachsenen Einfluss rechtspopulistischer und rechtsradikaler Positionen im Europäischen Parlament und in den Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Ausgestaltung der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik.

² Duldungen dürften zwar noch erteilt werden können, wenn die Abschiebung aufgeschoben oder ausgesetzt wird, aber die Verordnung enthält keine Regelungen zur Aufhebung von Rückkehrentscheidungen oder zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Geduldete.

Über das FFVT-Projekt: Kooperation. Förderung. Dialog.

Das Projekt FFVT (Flucht- und Flüchtlingsforschung: Vernetzung und Transfer) ist eine Kooperation dreier renommierter Institute und verfolgt das Ziel, die interdisziplinäre Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland nachhaltig zu stärken. Im Mittelpunkt steht dabei insbesondere die Förderung von Internationalisierung und Diversität in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Flucht und Migration.

In seiner zweiten Förderphase knüpft FFVT an die Erfolge des Vorgängerprojekts FFT an und blickt auf eine langjährige, erfolgreiche Entwicklung zurück. FFVT bringt führende Wissenschaftler:innen aus dem In- und Ausland zusammen – unter anderem durch die Organisation internationaler Konferenzen, die Betreuung von Fellows und die Förderung wissenschaftlicher Kooperationen.

FFVT stärkt die internationale Vernetzung in der Flucht- und Flüchtlingsforschung durch Workshops, große Konferenzen und die Einbindung internationaler Wissenschaftler:innen. Diese Aktivitäten führen regelmäßig zu erfolgreichen Forschungsanträgen und tragen dazu bei, globale Netzwerke wie IMISCOE und IASFM aktiv mitzugestalten. Gleichzeitig fördert FFVT den wissenschaftlichen Nachwuchs durch Kooperationen mit fluchtbezogenen Masterstudiengängen, eine internationale Summer School und ein wachsendes Alumni-Netzwerk. Durch Medienarbeit, evidenzbasierte Informationsangebote und den jährlich erscheinenden Report Globale Flucht etabliert sich FFVT zudem als zentrale Anlaufstelle für Öffentlichkeit, Politik und Forschung.

FFVT leistet mit seinen vielfältigen Aktivitäten einen Beitrag, um eine nachhaltige Infrastruktur der Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland zu etablieren und somit exzellente, praxisorientierte und wirksame wissenschaftliche Arbeit zu ermöglichen.

Die in dieser Veröffentlichung geäußerten Meinungen sind die des Autors. Sie geben nicht die Meinungen oder Ansichten von FFVT, seinen Mitgliedern oder Geldgebern wieder.

Autor: Dr. Bernd Parusel, 2026

Copyeditor: Dr. Daniele Saracino

Editorial Design: Melina Müller

Layout: Nermin Al Aoua und Tino Trautmann

Publication date: 1. Oktober 2026

Kontakt

Sekretariat

„Flucht- und Flüchtlingsforschung:
Vernetzung und Transfer“

Seminarstraße 19 a/b, 49074 Osnabrück

www.ffvt.net contact@ffvt.net